

Guide méthodologique pour transférer les forêts sectionales au patrimoine communal

destiné aux élus municipaux



Pour simplifier la gestion des forêts publiques, faciliter leur adaptation au changement climatique, réduire le nombre de documents de gestion et mettre en cohérence l'administration du patrimoine communal

Décembre 2024

Cette action bénéficie du concours financier de



Introduction

« Constitue une section de commune toute partie d'une commune possédant à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune » - Article L.2411-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

Définition

Les biens de section (ou biens sectionaux) sont constitués d'**immeubles** (terrains : champs, forêts... ou bâtiments : fours, lavoirs, moulins...) **appartenant collectivement aux habitants d'une partie d'une commune** (un ou plusieurs villages ou hameaux). Dans le langage courant, ces biens sont souvent qualifiés de « communaux » (dans le sens « *communs* » et non « *municipaux* »). Il convient de ne pas confondre les biens de section appartenant aux habitants d'une partie de la commune et les biens communaux appartenant à la commune elle-même.

La section de commune est une **personne morale de droit public**.

Contexte

La propriété et l'usage collectif de terres par les membres d'une communauté villageoise remonte à l'époque gallo-romaine et a perduré pendant la période médiévale. Lorsqu'à la Révolution en 1789, l'assemblée constituante crée les municipalités, nombre de communautés possédant des biens collectifs ne correspondent pas à la définition territoriale des nouvelles entités que sont les communes. En 1793, la Convention officialise l'existence des sections de communes dont les habitants sont collectivement propriétaires de terrains dont la jouissance leur revient. La gestion de ces biens relève cependant de règles locales, d'usages, ou de traditions souvent orales qui définissent le ou les hameaux qui constituent les sections. Quelques années plus tard, le cadastre napoléonien constatera - avec toutes les réserves qu'il convient de formuler à l'égard de ce document fiscal - l'existence des biens de section désignés sur les matrices cadastrales comme la propriété des habitants de tel ou tel hameau ou village.

À partir de 1950, l'évolution des pratiques agricoles, la mise en valeur de l'ensemble des terrains disponibles, la modernisation et l'augmentation de la productivité vont bouleverser l'usage des biens sectionaux qui vont peu à peu perdre leur vocation ancestrale d'usage collectif pour une exploitation beaucoup plus individualisée conduisant, ici et là, à des pratiques anarchiques de partage, de sous-location et parfois d'appropriation pure et simple.

Les conflits entre les sectionnaires et les conseils municipaux ont poussé le Législateur à encadrer leurs usages. La loi n°2013-428 du 27 mai 2013 a modernisé le régime des sections de commune, en introduisant notamment :

- La notion de **membre** et d'**électeur** de la section,
- Les conditions de constitution d'une **commission syndicale**,
- Les conditions de transfert aux communes de tout ou partie des droits et biens sectionaux.

Malgré les évolutions législatives et réglementaires importantes des dernières années, la gestion des sections fait toujours face à des **réalités locales complexes** constituant pour les communes à la fois une richesse mais également une source de contentieux.

Les Communes forestières de Bourgogne-Franche-Comté accompagnent les élus qui souhaitent transférer leurs forêts sectionales au patrimoine privé de leur commune. L'objectif de ce guide est de présenter le cadre réglementaire des procédures de dé-sectionnement et de proposer un mode opératoire.

Les grands principes

de gestion d'une section



Notions importantes

Sont **membres** d'une section de commune **les habitants ayant leur domicile réel et fixe** (de plus de 6 mois par an) **sur son territoire**. Les membres de la section ont la jouissance des biens de la section dont les fruits sont perçus en nature. Les revenus en espèces ne peuvent être employés que dans l'intérêt de la section (entretien des chemins, travaux sylvicoles...) et non être partagés entre les habitants.

Sont **électeurs** d'une section **les membres de la section inscrits sur la liste électorale de la commune dont dépend la section**.

Le **territoire** ou **périmètre** d'une section correspond à l'inventaire des biens collectifs de ses membres. Sa géographie peut donc évoluer avec le temps. De fait, par le biais d'une libéralité ou d'un échange, une section de commune peut se séparer de la propriété d'un de ses biens localisé au milieu de son territoire, ou inversement se retrouver propriétaire d'un bien situé en dehors de ses limites initiales.

Administration

(articles L.2411-1 à -15 du CGCT)

La gestion courante de la section est assurée par le maire et le conseil municipal. Cependant, lorsque la section compte au moins 20 électeurs et dispose d'un revenu cadastral supérieur à 2 000 € (revenus nets moyen que le bien immobilier rapporterait à son propriétaire sur un an, il s'agit d'une valeur locative moyenne), une **commission syndicale** peut être constituée. Elle participera, avec le maire et le conseil municipal, à la gestion à deux têtes de la section.

Les forêts sectionales sont soumises au **Régime forestier** (article L. 211 du Code forestier).

Commissions syndicales

La loi n°2013-428 du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune a durci les conditions de mise en place d'une commission syndicale.

De fait, elles sont très rares en Bourgogne-Franche-Comté. Selon l'ONF, seules deux sections disposeraient d'une commission syndicale sur toute la région.



Budget

(articles L.2412-1 et L.2412-2 du CGCT)

La section de commune est soumise aux **règles de la comptabilité publique**. Le maniement des fonds et la tenue des comptes de la section est à la charge exclusive du receveur municipal. Le maire, en sa qualité d'ordonnateur, en prescrit l'exécution des recettes et des dépenses. Deux cas de figures se rencontrent selon qu'une commission syndicale est constituée ou non.

Si une commission syndicale est constituée :

- Un budget est obligatoirement constitué et devient un budget annexe de la commune.
- La commission propose le budget qui est soumis pour adoption au conseil municipal.

Sans commission syndicale :

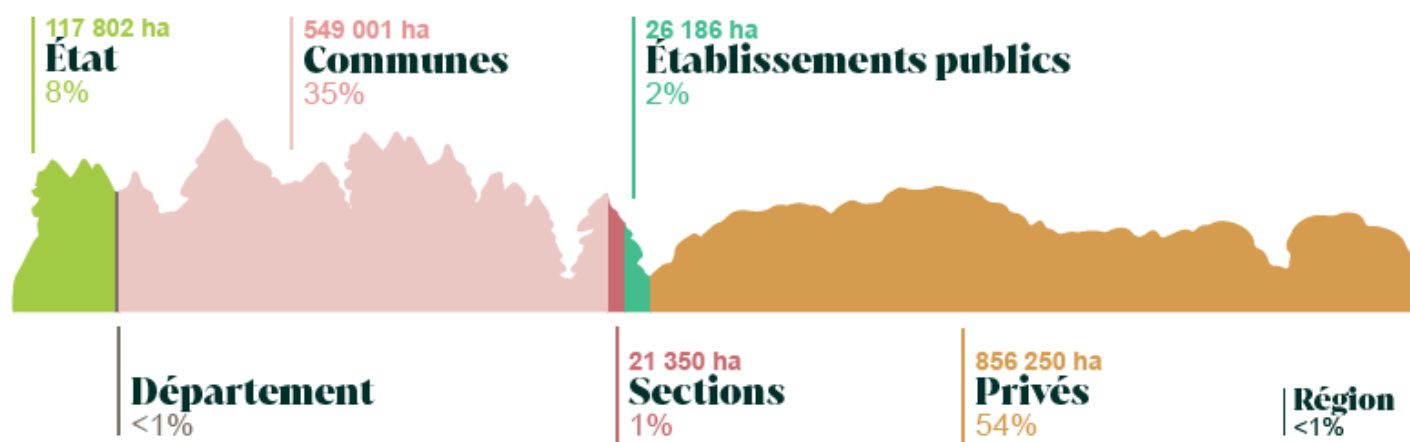
- Les dépenses et recettes de la section sont intégrées au budget général de la commune dans un **état spécial qui lui est annexé**.
- Dans l'état spécial figurent les revenus en espèces et les produit de la vente des biens de la section.
- L'état spécial annexé au budget primitif doit être équilibré, celui annexé au compte administratif doit refléter la situation comptable en faisant apparaître un excédent ou un déficit.

Pour les communes qui ont plusieurs sections, ces deux cas de figure s'appliquent à chacune d'elles.



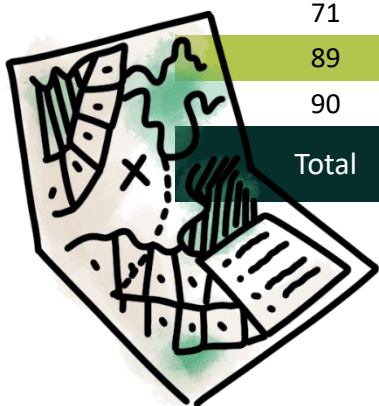
Les forêts sectionales en Bourgogne-Franche-Comté

Sur les **3 708** communes de Bourgogne-Franche-Comté, **2 902** sont propriétaires d'une forêt.
Sur la base du cadastre 2020, la surface totale des forêts communales couvre environ **550 000 hectares** alors que celle des forêts sectionales s'élève à **21 000 hectares**.

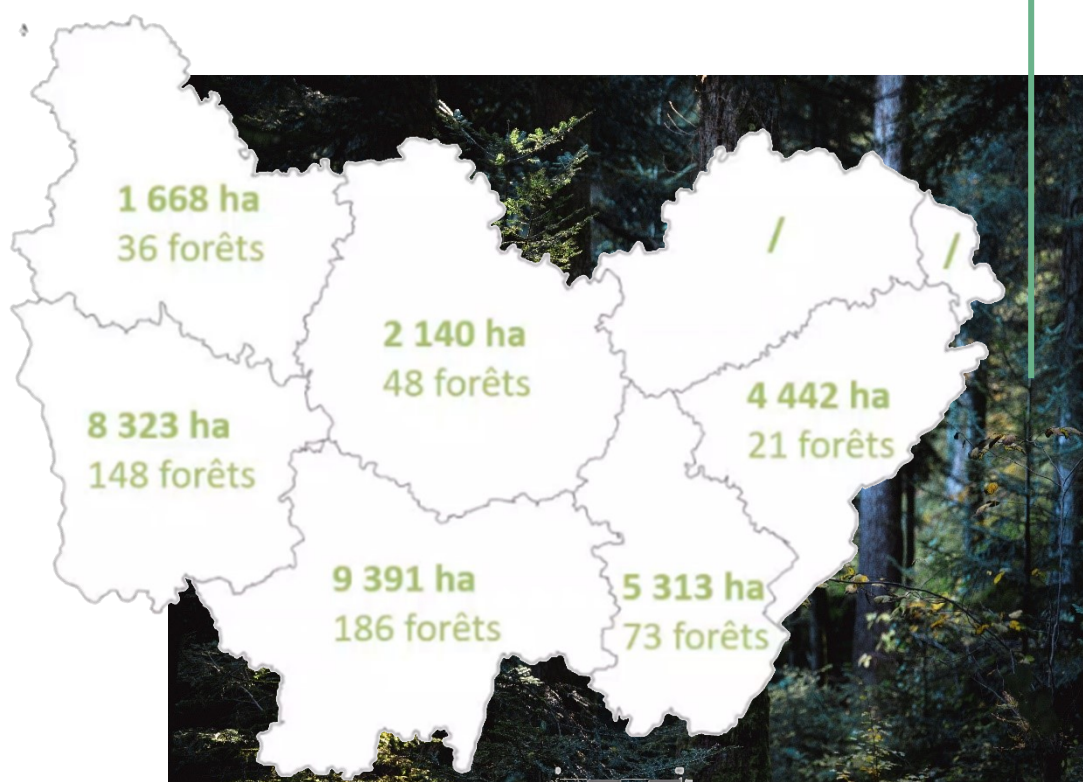


Au total, l'ONF recense **512 forêts sectionales** réparties sur six départements de la région. La Haute-Saône et le Territoire-de-Belfort en sont exempts. La Nièvre et la Saône-et-Loire comptent de loin le plus grand nombre de forêts sectionales mais les surfaces en jeu sont relativement faibles, par rapport au Doubs et au Jura par exemple.

Forêts sectionales			
Département	Nombre	Surface (ha)	%
21	48	2 140	7
25	21	4 442	14
39	73	5 313	17
58	148	8 323	27
70	0	0	0
71	186	9 391	30
89	36	1 668	5
90	0	0	0
Total	512	31 277	100



Remarque : la surface totale des biens de section forestiers sous gestion de l'ONF montre un écart de près de 10 000 ha avec le cadastre.



Les avantages d'une meilleure gestion des biens sectionaux

La gestion courante des sections représente **une contrainte** pour les communes qui en assument la gouvernance et peut être **un frein dans leur aménagement et leur développement**. Souvent délaissées, parfois même inconnues des habitants, les sections constituent un enjeu sensible dès lors que leurs membres en tirent des avantages. Les **litiges sont encore nombreux** entre les communes et les membres de section, car il est particulièrement difficile d'apporter la preuve de l'existence de droits sur ces dernières.



Généralités

- Les sections et leurs membres peuvent être injustement favorisés au détriment de la commune et de ses autres habitants. Des conflits peuvent en résulter ;
- La maîtrise foncière sur le territoire d'une section n'est pas assurée, ce qui peut impacter les projets d'aménagement des communes.

Gestion administrative et budgétaire

- Le maire et le conseil municipal sont amenés à **prendre des décisions** sur des biens non communaux, parfois sans même le savoir ;
- Un **suivi comptable** doit être réalisé pour chaque section par la commune (état spécial annexé), mais aussi par l'ONF dans le cadre de l'application du Régime forestier. Dans les faits, ce suivi n'est quasiment jamais réalisé dans les formes, ce qui place les communes dans des **situations d'irrégularité** ;
- Dans le cas de sections qui vendent régulièrement des coupes de bois, **la gestion de la TVA est complexe** (avec des statuts d'assujettissement potentiellement différents d'une section à une autre sur une même commune), les sections ne sont par ailleurs pas éligibles au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).



Gestion forestière

- Les sections participent au **morcellement foncier** de la forêt publique, ne facilitant pas l'application du Régime forestier par l'ONF ;
- Le droit de préemption forestier ne s'applique pas aux forêts sectionales ;
- La majorité des **financements publics ignorent les sections** dans leurs critères d'éligibilité (plan de relance, subventions pour la création de dessertes forestières etc.).



Ainsi, transférer les forêts sectionales dans le patrimoine communal permet de :

- **Simplifier** la gestion administrative et comptable des forêts publiques ;
- **Réduire** le nombre de documents de gestion durable ou simplifier l'analyse foncière préalable ;
- **Faciliter** la prise de mesures pour adapter les forêts aux changements climatiques.

Transfert des biens de section à la commune

Parfois appelé « communalisation », le transfert de tout ou partie des biens, droits et obligations d'une section signifie que la commune de rattachement en devient propriétaire. Dans ce dernier cas, le transfert entraîne la disparition de la section. Le transfert est toujours prononcé par le représentant de l'État dans le département.



Un sujet sensible aux multiples ramifications

Les biens de section sont un sujet polémique où l'intérêt général de la section en tant que communauté peut être opposé aux intérêts des membres de la section en tant qu'individus, à l'intérêt de la commune dans son ensemble, ou encore à l'intérêt de parties prenantes parfois extérieures à la commune.

Parmi les divers éléments à prendre en compte, il y a tout d'abord **les avis des membres de la section**, puis **les aspects financiers** vis-à-vis des éventuels revenus en espèces de la section ainsi que les conséquences budgétaires et administratives (qui vont plutôt dans le sens d'une optimisation de la gestion à l'échelle communale : budgets annexes, FCTVA, suivi des prestations de service ou de travaux, assurances...). Dans le cas de parcelles forestières soumises au Régime forestier, **l'affouage** est un sujet pouvant susciter des tensions, un transfert permettant à l'ensemble des habitants de la commune (et pas uniquement aux membres de la section) de bénéficier de bois d'affouage sous certaines conditions.

Remarque l'article L.2411-10 du CGCT modifié par la loi n°2014-1170 du 13 octobre 2013 précise que les membres de la section ne peuvent se partager tout revenu en espèces.

Se poser les bonnes questions

Aussi, les réponses aux questions ci-dessous sont essentielles pour affiner et valider le projet de la commune :

- La section est-elle active ou la commune est-elle seule à prendre part à la gestion de ses biens ?
- Qui est concerné par le transfert (membres de la section, gestionnaire, affouagiste, bénéficiaire d'un contrat ou d'un bail...) ?
- Le transfert des biens de la section à la commune implique-t-il un changement par rapport à la situation des années précédentes ? Si oui, quelles en sont les conséquences ?
- Le fait que la forêt appartienne à une section freine-t-il ou empêche-t-il la mise en œuvre d'une gestion durable intégrant l'adaptation de la forêt au changement climatique ?

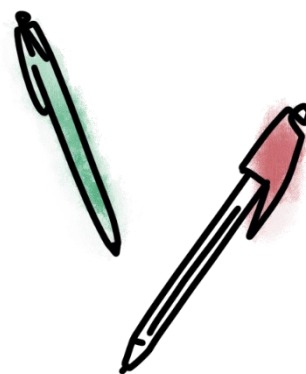
Convaincre plutôt que contraindre

Mal mené, ou mené pour de mauvaises raisons, le transfert de biens d'une section à une commune peut être à l'origine d'oppositions pouvant aller, dans certains cas, jusqu'à être tranchées par voie de justice. C'est pourquoi il est conseillé de **faire preuve de pédagogie** afin d'obtenir l'assentiment des membres de la section plutôt que de leur forcer la main. Cela peut passer par :

- De la **communication** afin de présenter clairement le projet ainsi que les arguments de la commune ;
- L'organisation d'une **consultation** pour recueillir les avis et observations ;
- Une **négociation** pouvant porter sur :
 - Les biens visés par la procédure (exemple : uniquement les parcelles forestières) ;
 - Une indemnisation par la commune (voir encadré en page suivante).



Les cas prévus par la loi pour la procédure de transfert



Le Code général des collectivités territoriales prévoit **5** situations pour lesquelles le transfert de biens de section, partiel ou total, peut faire l'objet d'une demande à la Préfecture.

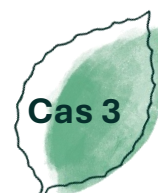
1 Défaut d'intérêt des électeurs (L.2411-12)

Ce cas est uniquement applicable lorsque la section remplit les conditions pour la création d'une commission syndicale. Il n'est pas utilisable dans la majorité des situations en Bourgogne-Franche-Comté.

2 Sections issues de communes fusionnées (L.2411-13)

La loi n°2013-428 du 27 mai 2013 interdit la création de nouvelles sections. Ce cas est donc obsolète en l'état actuel du droit.

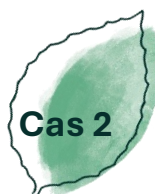
3 Demande conjointe du conseil municipal et de la moitié des membres de la section (L.2411-11)



4 Déclin d'activité de la section (L.2411-12-1)



5 Mise en œuvre d'un objectif d'intérêt général (L.2411-12-2)



Cadre légal

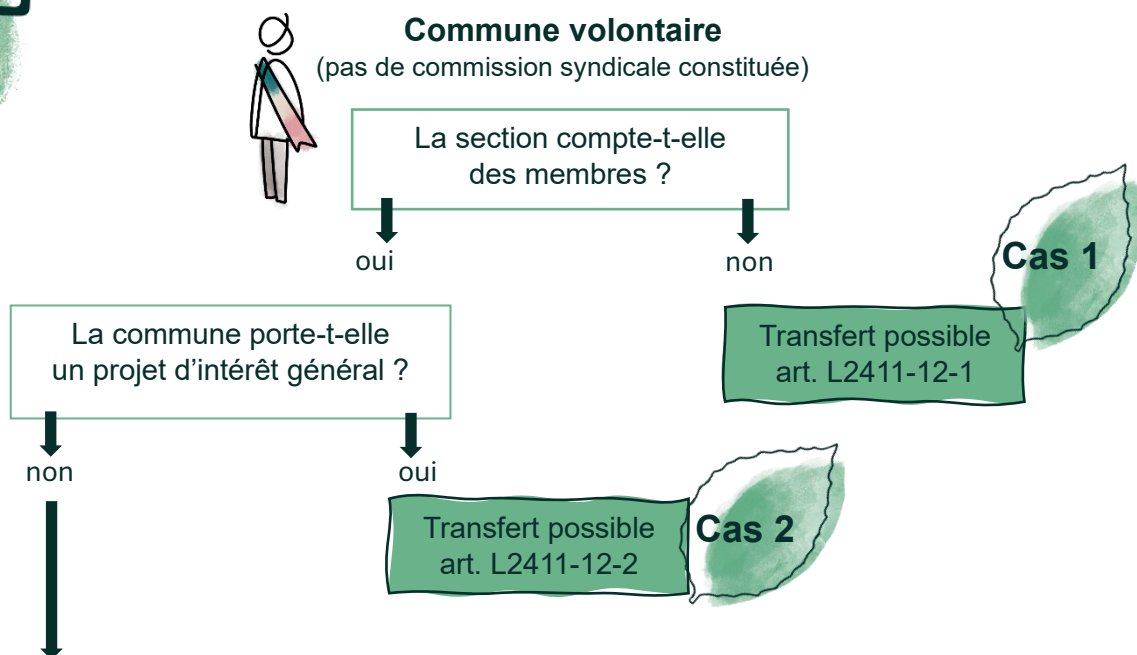
Pour retrouver l'intégralité des textes, se référer à l'annexe jointe à ce guide.

Indemnisation

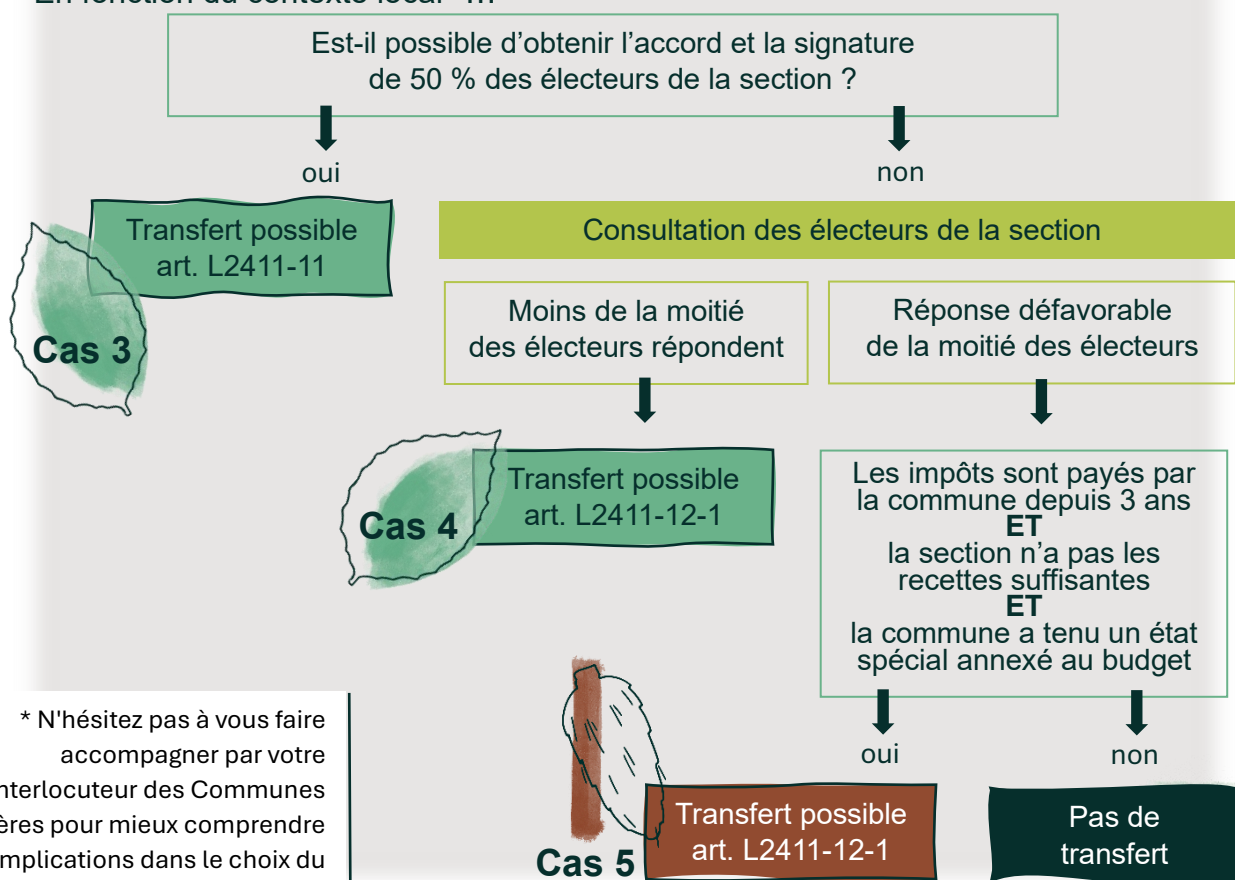
Certains cas d'usage prévoient la possibilité d'une indemnisation des membres de la section ainsi définie (L.2411-11) :

« Les membres de la section qui en font la demande reçoivent une indemnité, à la charge de la commune, dont le calcul tient compte des avantages effectivement recueillis en nature pendant les dix dernières années précédant la décision de transfert et des frais de remise en état des biens transférés. »

L'arbre de décision suivant donne une représentation visuelle des différents cas d'usage et la priorisation à donner à chacun en fonction de la situation locale.



En fonction du contexte local *...



* N'hésitez pas à vous faire accompagner par votre interlocuteur des Communes forestières pour mieux comprendre les implications dans le choix du mode opératoire.

Mode opératoire : ce tableau résume les différentes démarches à entreprendre en fonction du cas choisi.

	1 Art. L.2411-12-1 §4	2 Art. L.2411-12-2	3 Art. L.2411-11	4 Art. L.2411-12-1 §3	5 Art. L.2411-12-1 §1
Désignation	Déclin d'activité : absence de membres	Mise en œuvre d'un projet d'intérêt général	Demande conjointe du conseil municipal et des électeurs	Déclin d'activité : moins de 50% de votants lors d'une consultation	Déclin d'activité : non-paiement des impôts fonciers
Portée du transfert	Total	Partiel ou total	Partiel ou total	Partiel ou total	Partiel ou total
Demande de transfert	Délibération du conseil municipal*	Délibération du conseil municipal* ET Publication dans un journal d'annonces légal avec affichage en mairie pendant 2 mois ET Si des parcelles agricoles dans le transfert, notification pour avis à la Chambre d'agriculture	Délibération du conseil municipal* ET Demande de la moitié des membres de la section (rédigée sous forme de lettre collective, doit contenir les noms, prénoms, adresses et signatures de tous les membres concernés)	Délibération du conseil municipal*	Délibération du conseil municipal* ET Justificatif d'imposition ET La commune doit pouvoir prouver la non-solvabilité de la section et avoir tenu un état spécial annexe du budget
Mise en œuvre	1 - Prise de l'arrêté de transfert par le préfet et notification au maire 2 - Affichage de l'arrêté de transfert en mairie pendant 2 mois 3 - Prise de l'arrêté d'incorporation des biens de section dans le domaine communal par le maire 4 - Publication au fichier immobilier				
Indemnité	Aucune	Possible (délai d'un an)	Possible (délai d'un an)	Aucune	Aucune

Remarque : en raison de sa complexité et du risque juridique inhérent, nous ne préconisons l'utilisation du cas n° 5 lié au non-paiement des impôts fonciers qu'en cas de force majeure.

* Dans tous les cas, la délibération du conseil municipal adressée au préfet doit contenir :

- Une attestation d'absence de commission syndicale ;
- Un plan des lieux ;
- La listes des parcelles avec le numéro de cadastre et la surface ;
- Un extrait de la matrice cadastrale ;
- Tout autre document relatif au cas d'usage choisi pour la communalisation.

Conflits d'intérêts

Les conseillers municipaux qui sont membres d'une section ne peuvent pas participer aux votes du conseil municipal s'y référant.

Annexe 1

boîte à outils

Les Communes forestières ont conçu un corpus de documents pour faciliter le travail des communes souhaitant engager une procédure de transfert. Il est accessible pour les adhérents en téléchargement sur le site internet de l'association ou sur demande auprès des Communes forestières.

Liste des éléments contenus dans la boîte à outils pour la demande de transfert et sa mise en œuvre :

Cas 1 Absence de membres (L2411-12-1 §4)	1 - Modèle de délibération transfert de section 2 - Modèle de courrier au préfet - demande de transfert
Cas 2 Objectif d'intérêt général (L2411-12-2)	1 - Note sur la notion d'intérêt général 2 - Modèle de délibération transfert de section 3 - Modèle de courrier de notification à la Chambre d'agriculture 4 - Modèle de courrier au préfet - demande de transfert 5 - Note sur la publication dans un journal d'annonces légales
Cas 3 Demande conjointe (L2411-11-4)	1 - Note sur la demande conjointe 2 - Modèle de courrier au préfet pour la demande conjointe 3 - Modèle de délibération transfert de section
Cas 4 Moins de 50% de participation à une consultation (L2411-12-1 §3)	1 - Note sur l'organisation d'une consultation par la commune 2 - Modèle de délibération organisation d'une consultation 3 - Modèle de délibération transfert de section 4 - Modèle de courrier au préfet - demande de transfert
Cas 5 Paiement des impôts par la commune (L2411-12-1 §1)	1 - Note le cas 5, risques et jurisprudence 2 - Modèle de délibération transfert de section 3 - Modèle de courrier au préfet - demande de transfert
Mise en œuvre de la procédure et publication au service de la publicité foncière	- Note sur l'affichage en mairie - Note sur l'arrêté et la publication - Modèle d'arrêté pour l'incorporation des biens de section - Formule de publication pour la DDFIP (cerfa 3265-sd)

Annexe 2

cadre législatif



Demande conjointe

du conseil municipal et de la moitié des membres de la section

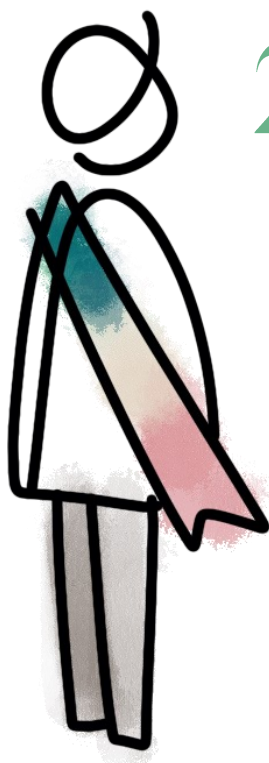
Article L2411-11 du Code général des collectivités territoriales : « Le transfert à la commune de tout ou partie des biens, droits et obligations d'une section est prononcé par le représentant de l'État dans le département sur demande conjointe du conseil municipal et de la commission syndicale se prononçant à la majorité de ses membres ou, si la commission syndicale n'a pas été constituée, sur demande conjointe du conseil municipal et de la moitié des membres de la section. [...] (1)

Les membres de la section qui en font la demande reçoivent une indemnité, à la charge de la commune, dont le calcul tient compte des avantages effectivement recueillis en nature pendant les dix dernières années précédant la décision de transfert et des frais de remise en état des biens transférés. [...] [la suite précise la procédure d'indemnisation]. »

1

Mise en œuvre (article D.2411-3 du Code général des collectivités territoriales)

« La demande présentée par les électeurs de la section en application des articles L. 2411-3, L. 2411-4, L. 2411-6, L. 2411-11, L. 2411-16 et L. 2412-1, est exprimée soit par une lettre collective, soit par des lettres individuelles ou collectives rédigées en termes concordants. La demande est acheminée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou remise à son destinataire contre récépissé. Chaque lettre doit comporter l'objet et la date de la demande, la dénomination de la section, les nom, prénom, adresse et signature de chaque demandeur. »

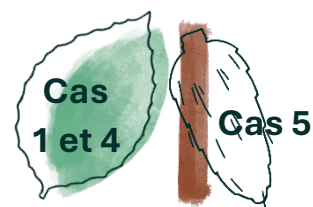


2

Commission syndicale demandée mais non constituée
sur 2 élections municipales d'affilée

Article L2411-12 du Code général des collectivités territoriales : « Lorsque, en raison du défaut de réponse des électeurs, constaté dans les conditions prévues au 2° de l'article L. 2411-5 ou en raison de l'absence d'électeurs, la commission syndicale n'a pas été constituée à la suite de deux renouvellements généraux consécutifs des conseils municipaux, le transfert à la commune des biens, droits et obligations de la section peut être prononcé par arrêté du représentant de l'État dans le département sur avis favorable du conseil municipal et après l'enquête publique conduite dans les conditions prévues par le code des relations entre le public et l'administration. [...] (1) Les membres de la section peuvent prétendre à une indemnité dans les conditions prévues à l'article L. 2411-11. »

3 Déclin d'activité de la section



Article L2411-12-1 du Code général des collectivités territoriales : « Le transfert à la commune des biens, droits et obligations d'une section de communes est prononcé par le représentant de l'État dans le département sur demande du conseil municipal dans l'un des cas suivants :

- Lorsque depuis plus de trois années consécutives, les impôts ont été payés sur le budget communal ou admis en non-valeur ;
- Lorsque les électeurs n'ont pas demandé la création d'une commission syndicale alors que les conditions pour une telle création (articles L. 2411-3 et L. 2411-5), sont réunies ;
- Lorsque moins de la moitié des électeurs a voté lors d'une consultation ;
- Lorsqu'il n'existe plus de membres de la section de commune. »

4

Mise en œuvre d'un objectif d'intérêt général

Article L2411-12-2 du Code général des collectivités territoriales : « Le transfert à la commune de tout ou partie des biens, droits et obligations d'une section peut être prononcé par le représentant de l'État dans le département, à la demande du conseil municipal afin de mettre en œuvre un objectif d'intérêt général. Lorsqu'elle est constituée, la commission syndicale est consultée sur la délibération du conseil municipal [...]. Lorsque la commission syndicale n'a pas été constituée, la délibération du conseil municipal est publiée dans un journal habilité à recevoir des annonces légales diffusé dans le département et affichée en mairie pendant une durée de deux mois durant laquelle les membres de la section peuvent présenter leurs observations. Lorsque le transfert porte sur des biens à vocation agricole ou pastorale, la chambre d'agriculture est informée de la demande et peut émettre un avis au conseil municipal sur l'utilisation prévue par la commune des biens à transférer. Les membres de la section peuvent prétendre à une indemnité dans les conditions prévues à l'article L. 2411-11. »

Cas 2

5 Fusion de communes ou création de commune nouvelle

Article L2411-13 du Code général des collectivités territoriales : « Au terme d'un délai de cinq ans à compter de la fusion [...] ou de la création d'une commune nouvelle [...], les biens et droits des sections de commune créées consécutivement à la fusion de deux ou plusieurs communes ou au rattachement d'une partie du territoire d'une commune à une autre commune peuvent être transférés en tout ou partie, en tant que de besoin, à la commune par arrêté du représentant de l'État dans le département pris après enquête publique réalisée conformément au code des relations entre le public et l'administration à la demande du conseil municipal. »

**Union régionale des Communes forestières
Bourgogne-Franche-Comté**

03 81 41 26 44

bourgognefranchecomte@communesforestieres.org

Maison de la forêt et du bois

20 rue François Villon

25041 BESANCON CEDEX

www.communesforestieres-bourgognefranchecomte.fr